

T-2029-76

T-2029-76

The Queen, on the relation of William Gilbey and Marjorie Steffensen, on their own behalf and on behalf of certain members of Grain Services Union (C.L.C.) and Grain Services Union (C.L.C.) (Applicants)

v.

J. Stuart Gunn, a Commissioner purportedly appointed pursuant to the provisions of the Canada Labour Code, Saskatchewan Wheat Pool and Manitoba Pool Elevators (Respondents)

Trial Division, Thurlow A.C.J.—Ottawa, June 8, 9 and 17, 1976.

Labour relations—Appointment of Commissioner to inquire into matters involving employees of respondent companies—Application seeking to prohibit Commissioner from further proceeding, claiming lack of jurisdiction, and for quo warranto requiring Commissioner to show by what authority he claimed to exercise office of Commission of Inquiry concerning collective bargaining between parties—Whether Commissioner biased—Canada Labour Code, R.S.C. 1970, c. L-1, ss. 27(3)(a), 29, 30, 32, 32.1, 62, 110(1).

The Governor in Council appointed a Commission of Inquiry to ascertain the duties etc. of a class of employees employed in country grain elevators to determine whether the hours of work provisions of sections 29 and 30 of the *Canada Labour Code* without modification would be unduly prejudicial to employees' interests, would be or were seriously detrimental to the elevator companies, and whether such employees should be exempted from the application of sections 29, 30 and 32. Applicants' first basis for seeking relief was that since applicant union had been certified to bargain for employees of respondent companies, terms and conditions of employment (including hours of work) were subject to collective bargaining under Part V of the Code. It was claimed that there was repugnancy between Parts III and V as a whole with respect to employees for whom an agent had been certified, and that if a change were made in the Regulations under Part III, the employer might be in violation of Part V for failure to bargain collectively. It was also argued that a right had been conferred by section 110(1) to bargain collectively and that the Act should be interpreted to protect it. Secondly, applicants alleged that the conduct of the Commissioner, in meeting with representatives of the elevator companies in the absence of union representatives raised a reasonable apprehension of bias. The function of the Commission it was claimed, was judicial or quasi-judicial because the recommendations might affect rights of parties and because he had the powers of a Commissioner under the *Inquiries Act* to enforce attendance of witnesses and take sworn evidence. Even if the inquiry was neither, it was argued that natural justice demanded an impartial hearing.

La Reine, ex relatione William Gilbey et Marjorie Steffensen, en leur propre nom et au nom de certains membres du Grain Services Union (C.T.C.) et Grain Services Union (C.T.C.) (Requérants)

c.

J. Stuart Gunn, un commissaire nommé conformément aux dispositions du Code canadien du travail, Saskatchewan Wheat Pool et Manitoba Pool Elevators (Intimés)

Division de première instance, le juge en chef adjoint Thurlow—Ottawa, les 8, 9 et 17 juin 1976.

Relations de travail—Nomination d'un commissaire afin qu'il enquête sur des questions concernant les employés des compagnies intimées—La requête vise à interdire au commissaire de poursuivre son enquête pour défaut de compétence et demande l'émission d'un bref de quo warranto enjoignant au commissaire d'établir sur quelle autorité il se fonde pour exercer les fonctions d'une commission d'enquête relative à la négociation collective entre les parties—Le commissaire est-il partial?—Code canadien du travail, S.R.C. 1970, c. L-1, art. 27(3)a), 29, 30, 32, 32.1, 62 et 110(1).

Le gouverneur en conseil a institué une commission d'enquête afin d'étudier les devoirs etc. d'une catégorie d'employés travaillant pour des élévateurs à grain ruraux en vue de déterminer si les articles 29 et 30 du *Code canadien du travail*, sans modification, nuiraient injustement aux intérêts des employés, causeraient ou causent un grave préjudice aux compagnies exploitant des élévateurs et si ces employés devraient être dispensés de l'application des articles 29, 30 et 32. Comme principal motif à l'appui de leur demande de redressement les requérants prétendent que puisque le syndicat requérant a été accrédité pour négocier au nom des employés des compagnies intimées, les termes et conditions de leur emploi (y compris la durée du travail) sont assujettis aux dispositions relatives à la négociation collective de la Partie V du Code. On soutient également que les Parties III et V du Code sont contradictoires dans leur ensemble à l'égard des employés pour lesquels un agent a été accrédité et qu'advenant une modification des règlements édictés sous l'empire de la Partie III, l'employeur pourrait fort bien se trouver en violation de la Partie V pour défaut de participer à la négociation collective. On prétend en outre que l'article 110(1) confère le droit à la négociation collective et que la Loi devrait être interprétée de façon à protéger ce droit. En second lieu, les requérants allèguent qu'en rencontrant les représentants des compagnies d'élévateurs en l'absence des représentants du syndicat, le commissaire a adopté une conduite qui soulève une crainte justifiée de partialité. On a avancé que le rôle de la commission est de nature judiciaire ou quasi judiciaire parce que les recommandations peuvent affecter les droits des parties et parce qu'elle a les pouvoirs d'un commissaire en vertu de la *Loi sur les enquêtes* pour contraindre les témoins à comparaître et à témoigner sous serment. Même si une enquête n'est jamais judiciaire ou quasi

Held, the application is dismissed. (1) If possible, the Act should be interpreted to avoid repugnancy; the Court did not consider the Parts repugnant. The application of Part III is provided for in section 27 in terms broad enough to include all operations of respondent companies. There is no specific provision in the Code exempting operations of respondent companies or operations generally from the application of Part III where employees have bargaining agents certified under Part V. And, by section 28, it is apparent that Parliament intended the provisions of Part III and the general law of the land to govern, though within that context it would be open to employees to contract for better hours of work terms than those provided for in Part III. What sections 29, 30 and 32 provide are not definitely prescribed hours, but merely maximum hours; the employees or their agents can still, within that limitation, contract for hours and work terms. Nothing in Part V suggests that the right to bargain collectively must be treated as paramount and overriding either hours of work provisions of Part III (sections 29 and 30) or the Regulations enacted under Part III (section 32.1). Nor does anything in section 110(1) support this claim; changes in the Regulations under Part III are made only by the Governor in Council, and could not themselves put the employer in breach of his statutory obligations to bargain collectively with the agent of his employees. (2) While the inquiry contemplated by section 32.1(2) as a preliminary to the exercise by the Governor in Council of the powers conferred by section 32.1(1) was considered not to be judicial or quasi-judicial and not required to be conducted as if there were a *lis* between competing parties, or as if it were a proceeding in which the *audi alteram partem* rule applied, the matter was not decided on that issue but was dealt with on the assumption that the inquiry was quasi-judicial and the rule did apply. The most to which applicants were entitled under the rule was to be made aware of what was being put before the Commissioner by others and to be given a fair and reasonable chance to reply. The procedure was for the Commissioner to determine, and there was no reason not to hear some interested parties in the absence of others so long as the principle of fair opportunity to correct or contradict relevant prejudicial statements was followed. No rule of law was breached when the Commissioner had such meeting, nor was there evidence of anything likely to influence him, or form the basis for any conclusion having been said. And, while the union was concerned that the meeting had occurred without its knowledge, there is no evidence that the Commissioner was ever asked to state for its information what had been said in order for applicants to respond.

Board of Education v. Rice [1911] A.C. 179, applied. *Guay v. Lafleur* [1965] S.C.R. 12 and *Committee for Justice and Liberty v. National Energy Board* (1976) 9 N.R. 115, distinguished.

judiciaire, les requérants soutiennent que les principes de la justice naturelle exigent une audition impartiale.

Arrêt: la requête est rejetée. (1) Autant que possible, la Loi doit être interprétée de façon à éviter toute contradiction; la Cour conclut que les Parties III et V ne sont pas contradictoires. L'article 27 définit le champ d'application de la Partie III en des termes assez larges pour couvrir toutes les activités des compagnies intimées. Le Code ne contient aucune disposition spécifique soustrayant du champ d'application de la Partie III les activités des compagnies intimées ou les activités pour lesquelles les employés ont généralement des agents négociateurs accrédités en vertu de la Partie V. En outre, l'article 28 révèle clairement que le Parlement entendait faire prévaloir les dispositions de la Partie III et le droit général du territoire tout en permettant aux employés de s'engager par contrat afin d'obtenir de meilleures conditions relatives à la durée du travail que celles prévues à la Partie III. Les articles 29, 30 et 32 ne prescrivent pas la durée du travail de façon définitive mais prévoient simplement la durée maximum du travail; sous réserve de cette restriction, les employés ou leurs agents peuvent conclure un contrat relatif aux conditions et à la durée du travail. En outre, rien dans la Partie V n'indique que l'on doit considérer que le droit de négocier collectivement prévaut et l'emporte sur les dispositions de la Partie III concernant la durée du travail (articles 29 et 30) ou sur les règlements édictés en vertu de la Partie III (article 32.1). De plus, rien dans l'article 110(1) n'étaye cette allégation; les modifications des règlements édictés en vertu de la Partie III sont faites par le gouverneur en conseil et ne pourraient en elles-mêmes mettre l'employeur en état de violation de son obligation légale de participer à la négociation collective avec l'agent de ses employés. (2) Bien qu'il ait été considéré que l'enquête prévue à l'article 32.1(2) à titre d'étape préliminaire à l'exercice par le gouverneur en conseil des pouvoirs conférés à l'article 32.1(1) n'était pas de nature judiciaire ni quasi judiciaire et ne devait pas obligatoirement être conduite comme s'il existait un *lis* entre les parties ou comme s'il s'agissait d'une procédure soumise à la règle *audi alteram partem*, l'affaire n'a pas été tranchée sur ce point et a été traitée comme s'il s'agissait d'une enquête quasi judiciaire soumise à la règle. Celle-ci accorde tout au plus aux requérants le droit de prendre connaissance des documents communiqués au commissaire par les autres parties et d'avoir la possibilité suffisante et raisonnable d'y répondre. Il appartenait au commissaire de déterminer la procédure à suivre et, dans la mesure où il respectait le principe accordant aux parties une possibilité suffisante de corriger ou de contredire toute déclaration pertinente portant préjudice à leur cause, rien ne l'empêchait d'entendre les parties intéressées séparément. Le commissaire n'a violé aucune règle de droit en assistant à la réunion et rien dans la preuve n'indique que ces discussions ont influencé le commissaire ou ont été à l'origine de ses conclusions sur le fond de l'affaire. Et même si le syndicat a exprimé son inquiétude au sujet de la tenue de cette réunion à son insu, la preuve ne révèle pas qu'il a demandé au commissaire de lui faire part des propos tenus à la réunion afin d'avoir la possibilité d'y répondre.

Arrêt appliqué: *Board of Education c. Rice* [1911] A.C. 179. Distinction faite avec les arrêts: *Guay c. Lafleur* [1965] R.C.S. 12 et *Committee for Justice and Liberty c. L'Office national de l'énergie* (1976) 9 N.R. 115.

APPLICATION.

REQUÊTE.

COUNSEL:

AVOCATS:

G. K. Randall for applicants.

L. P. Chambers and *D. F. Friesen* for
respondent Gunn. ^a

W. J. Vancise for respondent Saskatchewan
Wheat Pool.

E. W. Olson for respondent Manitoba Pool
Elevators. ^b

G. K. Randall pour les requérants.

L. P. Chambers et *D. F. Friesen* pour l'intimé
Gunn.

W. J. Vancise pour l'intimée Saskatchewan
Wheat Pool.

E. W. Olson pour l'intimée Manitoba Pool
Elevators.

SOLICITORS:

PROCUREURS:

Goldenberg, Taylor & Tallis, Saskatoon, for
applicants. ^c

Deputy Attorney General of Canada for
respondent Gunn.

*Balfour, Moss, Milliken, Laschuk, Kyle,
Vancise & Cameron*, Regina, for respondent ^d
Saskatchewan Wheat Pool.

Scarth, Simonsen & Company, Winnipeg, for
respondent Manitoba Pool Elevators.

Goldenberg, Taylor & Tallis, Saskatoon,
pour les requérants.

Le sous-procureur général du Canada pour
l'intimé Gunn.

*Balfour, Moss, Milliken, Laschuk, Kyle,
Vancise & Cameron*, Regina, pour l'intimée ^d
Saskatchewan Wheat Pool.

Scarth, Simonsen & Company, Winnipeg,
pour l'intimée Manitoba Pool Elevators.

*The following are the reasons for judgment
rendered in English by* ^e

*Ce qui suit est la version française des motifs
du jugement rendus par*

THURLOW A.C.J.: This is an originating
application for:

LE JUGE EN CHEF ADJOINT THURLOW: Il s'agit
d'une demande en vue d'obtenir:

(1) an order directed to the respondent, J. ^f
Stuart Gunn, to prohibit him from further pro-
ceedings with a Commission of Inquiry, appoint-
ed pursuant to the provisions of the *Canada
Labour Code*, R.S.C. 1970, c. L-1, with respect
to matters involving employees of the respond- ^g
ents, Saskatchewan Wheat Pool and Manitoba
Pool Elevators (hereinafter called "the respond-
ent companies"), upon the ground that the said
J. Stuart Gunn is without jurisdiction to hear
and determine the matters set forth in the ^h
appointment of the said respondent as a Com-
mission of Inquiry under the *Canada Labour
Code* and

(1) une ordonnance enjoignant à l'intimé, J. ^f
Stuart Gunn, de cesser toutes les procédures
relatives à la commission d'enquête instituée en
vertu des dispositions du *Code canadien du tra-
vail*, S.R.C. 1970, c. L-1, pour faire enquête sur
des questions concernant les employés des inti- ^g
mées, Saskatchewan Wheat Pool et Manitoba
Pool Elevators (ci-après appelées «les compa-
gnies intimées»), au motif que ledit J. Stuart
Gunn n'a pas compétence pour entendre et tran-
cher les questions exposées au document lui
conférant les pouvoirs d'une commission d'en-
quête en vertu du *Code canadien du travail* et

(2) an order that a writ of *quo warranto* do ⁱ
issue, directed to the said J. Stuart Gunn,
requiring him to show by what authority he
claims to exercise the office of a Commission of
Inquiry, concerning matters of collective bar-
gaining between the applicant and the respond- ^j
ents, Saskatchewan Wheat Pool and Manitoba
Pool Elevators.

(2) une ordonnance prévoyant l'émission d'un
bref de *quo warranto*, enjoignant audit J. Stuart
Gunn d'établir de quelle autorité il se prévaut
pour exercer les fonctions d'une commission
d'enquête relativement à des questions relevant
de la négociation collective entre le requérant et
les intimées, Saskatchewan Wheat Pool et
Manitoba Pool Elevators.

The matters in respect of which the Commission was appointed to inquire appear from the appointment, which reads as follows:

APPOINTMENT OF A COMMISSION OF INQUIRY

The Minister of Labour, pursuant to Section 62 of the Canada Labour Code, hereby appoints J. Stuart Gunn, Esq., of the City of Winnipeg, in the Province of Manitoba, as a Commission of Inquiry to ascertain the duties, functions and responsibilities of a class of employees known as "country elevator managers" or "country elevator agents" employed in country grain elevators, the principle use of which is the receiving of grain from producers in the Provinces of Ontario, Manitoba, Saskatchewan, Alberta and British Columbia for either or both storage and forwarding and to submit its findings and recommendations as to whether

(a) the Hours of Work Provisions of Sections 29 and 30 of Part III of the Canada Labour Code without modification

(i) would be unduly prejudicial to the interests of the employees;

(ii) would be or is seriously detrimental to the operations of the Country Grain Elevator Companies;

(b) such employees should be exempted from the application of any one or more of Sections 29, 30 and 32.

The said Commission may engage the services of such accountants, engineers, technical advisors or other experts, clerks, reporters or assistants as it deems necessary or advisable to assist in the Commission of Inquiry.

IN WITNESS WHEREOF the Minister of Labour has hereby set his hand and affixed his seal of office at Ottawa this 12th day of November, 1975.

Sections 29, 30, 32 and 62 of the *Canada Labour Code*, which are referred to in the appointment, as well as section 32.1, are all found in Part III of the Code. They provide as follows:

29. (1) Except as otherwise provided by or under this Division, the working hours of an employee shall not exceed eight hours in a day and forty hours in a week, and, except as provided by or under this Division, no employer shall cause or permit an employee to work longer hours than eight hours in any day or forty hours in any week.

(2) Where the nature of the work in an industrial establishment necessitates irregular distribution of an employee's hours of work, the hours of work in a day and the hours of work in a week may be calculated, in such manner and in such circumstances as may be prescribed by the regulations, as an average for a period of two or more weeks.

(3) In a week in which a general holiday occurs that under Division IV entitles an employee to a holiday with pay in that week, the working hours of the employee in that week shall not exceed thirty-two; but, for the purposes of this subsection, in calculating the time worked by an employee in any such week,

Les questions sur lesquelles la commission a été chargée de faire enquête sont énoncées au document attestant la nomination dont voici le texte:

[TRADUCTION] NOMINATION D'UNE COMMISSION D'ENQUÊTE

Le ministre du Travail, conformément à l'article 62 du Code canadien du travail, confère par la présente à J. Stuart Gunn, de la ville de Winnipeg, de la province du Manitoba, les pouvoirs d'une commission d'enquête, afin de déterminer quels sont les devoirs, fonctions et responsabilités d'une catégorie d'employés appelés «directeurs d'éleveurs à grain ruraux» ou «agents d'éleveurs à grain ruraux» engagés aux fins de l'exploitation d'éleveurs à grain ruraux, servant principalement à recevoir le grain des producteurs des provinces de l'Ontario, du Manitoba, de la Saskatchewan, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique, à des fins d'entreposage ou d'expédition ou les deux. Le commissaire présentera ses conclusions et ses recommandations sur les questions de savoir si

a) les dispositions relatives aux heures de travail, aux articles 29 et 30 de la Partie III du Code canadien du travail, sans modification,

(i) nuiraient injustement aux intérêts des employés;

(ii) causeraient ou causent un grave préjudice à l'exploitation des compagnies d'éleveurs à grain ruraux;

b) ces employés devraient être dispensés de l'application de l'un ou plusieurs des articles 29, 30 et 32.

La dite commission pourra, selon qu'elle le juge nécessaire ou souhaitable, retenir les services de comptables, ingénieurs, conseillers techniques ou d'autres experts, commis, sténographes ou assistants pour l'aider à accomplir ses fonctions de commission d'enquête.

DEVANT TÉMOIN, le ministre du Travail a signé la présente et y a apposé le sceau du ministère à Ottawa, le 12 novembre 1975.

Les articles 29, 30, 32 et 62 du *Code canadien du travail*, mentionnés dans la nomination, de même que l'article 32.1 relèvent de la Partie III du Code. En voici le texte:

29. (1) Sauf les dispositions contraires de la présente Division, la durée du travail d'un employé ne doit pas dépasser huit heures par jour ni quarante heures par semaine. Sauf les dispositions contenues dans la présente Division ou édictées sous son régime, aucun employeur ne doit faire travailler un employé, ni permettre qu'il travaille, plus de huit heures par jour ni plus de quarante heures par semaine.

(2) Si la nature du travail dans un établissement industriel nécessite une répartition irrégulière de la durée du travail d'un employé, on peut, de la manière et dans les circonstances prévues par les règlements, faire en sorte que la durée moyenne du travail de deux semaines ou plus corresponde à la durée normale du travail journalier ou du travail hebdomadaire.

(3) Dans une semaine où tombe un jour férié qui, selon la Division IV, donne à un employé droit à un congé payé dans cette semaine, l'employé ne doit pas travailler plus de trente-deux heures pendant cette semaine. Aux fins du présent paragraphe, en évaluant la durée du travail effectué par un employé

no account shall be taken of any time worked by him on the holiday or of any time during which he was at the disposal of his employer during the holiday.

30. (1) An employee may be employed in excess of the standard hours of work but, subject to sections 33 and 34 and to any regulations made pursuant to section 32.1, the total hours that may be worked by any employee in any week shall not exceed forty-eight hours in a week or such fewer total number of hours as may be prescribed by the regulations as maximum working hours in the industrial establishment in respect of which he is employed.

(2) Subsection 29(2) applies in the computation of the maximum hours of work in a week prescribed under this section.

32. When an employee is required or permitted to work in excess of the standard hours of work, he shall, subject to any regulations made pursuant to section 32.1, be paid for the overtime at a rate of wages not less than one and one-half times his regular rate of wages.

32.1 (1) The Governor in Council may make regulations

(a) modifying the provisions of sections 29 and 30 for the purpose of the application of this Division to classes of employees specified therein who are employed upon or in connection with the operation of any industrial establishment specified therein where, in his opinion, the application of those sections without modification

(i) would be or is unduly prejudicial to the interests of employees of such classes, or

(ii) would be or is seriously detrimental to the operation of the industrial establishment;

(b) exempting any class of employees specified therein from the application of any one or more of sections 29, 30 and 32 where he is satisfied that those sections cannot reasonably be applied to that class of employees;

(c) providing that section 32 does not apply in circumstances where work practices specified in the regulations are followed that in his opinion make the application of that section either unreasonable or inequitable; and

(d) providing for the calculation of hours worked by employees of any class who are employed in any industrial establishment or in any class of industrial establishment specified therein.

(2) No regulations may be made pursuant to paragraph (1)(a) or (b) unless the Minister has, pursuant to section 62, caused an inquiry to be made into and concerning the employment of employees liable to be affected thereby and received a report from the person or persons appointed to hold the inquiry.

62. (1) The Minister may, for any of the purposes of this Part, cause an inquiry to be made into and concerning employment in any industrial establishment and may appoint one or more persons to hold the inquiry.

au cours d'une telle semaine, il ne sera tenu compte ni des heures de travail qu'il a fournies ce jour férié, ni du temps pendant lequel il était à la disposition de son employeur ce jour férié.

30. (1) Un employé peut être employé au-delà de la durée normale du travail. Cependant, sous réserve des articles 33 et 34 et des règlements établis en application de l'article 32.1, la durée totale du travail qu'il peut accomplir au cours d'une semaine ne doit pas dépasser quarante-huit heures ou le nombre d'heures moindre que peuvent prescrire les règlements comme durée maximum du travail dans l'établissement industriel au compte duquel il est employé.

(2) Le paragraphe 29(2) s'applique au calcul de la durée maximum de la semaine de travail que prescrit le présent article.

32. L'employé auquel il est enjoint ou permis de travailler au-delà de la durée normale du travail doit, sous réserve des règlements établis en application de l'article 32.1, être rémunéré pour les heures supplémentaires selon un taux non inférieur à son taux normal de salaire majoré de cinquante pour cent.

32.1 (1) Le gouverneur en conseil peut établir des règlements

a) adaptant les dispositions des articles 29 et 30 afin d'appliquer la présente Division aux catégories d'employés y spécifiées dont le travail est lié ou rattaché à la marche d'un établissement industriel y spécifié lorsque, à son avis, l'application de ces articles sans adaptation

(i) nuirait ou nuit injustement aux intérêts des employés de ces catégories, ou

(ii) causerait ou cause un grave préjudice à la marche de l'établissement industriel;

b) dispensant toute catégorie d'employés y spécifiée de l'application de l'un ou plusieurs des articles 29, 30 et 32 lorsqu'il est convaincu que ces articles ne peuvent raisonnablement être appliqués à cette catégorie d'employés;

c) prévoyant que l'article 32 ne s'applique pas aux cas dans lesquels sont suivies des pratiques de travail spécifiées dans les règlements et qui, à son avis, rendent l'application de cet article soit déraisonnable, soit inéquitable; et

d) prévoyant le calcul des heures de travail effectuées par les employés d'une catégorie quelconque qui travaillent dans un établissement industriel ou une catégorie d'établissements industriels y spécifiés.

(2) Aucun règlement ne peut être établi en application de l'alinéa (1)a) ou b) si le Ministre n'a pas, en application de l'article 62, fait faire une enquête relative au travail d'employés susceptibles d'être touchés par ses dispositions et reçu un rapport de la ou des personnes nommées pour procéder à l'enquête.

62. (1) Le Ministre peut, pour l'une des fins de la présente Partie, faire faire une enquête relative ou connexe à l'emploi dans tout établissement industriel. Il peut nommer une ou plusieurs personnes qui y procéderont.

(2) A person appointed pursuant to subsection (1) has and may exercise all of the powers of a person appointed as a commissioner under Part I of the *Inquiries Act*.

The bases of the attack on the authority of Mr. Gunn to carry out this mandate, as put forward on the argument of the application, were:

(1) that since the applicant union has been certified under Part V of the *Canada Labour Code* as the bargaining agent for persons employed by the two respondent elevator companies the terms and conditions of their employment, including their hours of work, are subject to collective bargaining under Part V of the Act and are no longer subject to the provisions of section 32.1 under which they might otherwise be affected by changes in regulations made under the authority of that provision, and

(2) that there is reasonable apprehension of bias on the part of the Commissioner.

Counsel for Mr. Gunn in the course of his argument dealt with these attacks and raised, as well, several objections to the application for a writ of *quo warranto* including an objection that the Crown is not properly joined as a party to the proceeding. Counsel for the respondent companies made no submissions and took no position with respect to the merits of the application but formally moved the Court to dismiss the application as against the respondent companies on the grounds that no cause of action was alleged against them, that no claim for relief was made against them and that the Court has no jurisdiction to issue a writ of prohibition against them. As I have reached the conclusion that the application fails on the merits and must be dismissed it does not appear to me to be necessary to deal with these objections.

The submission on behalf of the applicants on its first ground of attack, as I have understood it, was that terms and conditions of employment include terms as to hours of work and that once there is a bargaining agent certified under Part V of the *Canada Labour Code* these terms are no longer subject to be affected except through collective bargaining under Part V, which takes precedence over Part III with respect to employees for whom a bargaining agent has been certified because Part V was enacted later than Part III. It was argued in support of this position that there was repugnancy

(2) Une personne nommée conformément au paragraphe (1) possède et peut exercer tous les pouvoirs d'une personne nommée commissaire en vertu de la Partie I de la *Loi sur les enquêtes*.

Voici les principaux moyens invoqués lors de l'examen de la requête pour contester le pouvoir de Gunn d'exécuter son mandat:

(1) puisque le syndicat requérant a été accrédité en vertu de la Partie V du *Code canadien du travail* comme agent négociateur des personnes employées par les deux compagnies d'élévateurs intimées, les termes et conditions de leur emploi, y compris la durée de leur travail, sont assujettis aux dispositions relatives à la négociation collective de la Partie V de la Loi et ne sont plus régis par l'article 32.1 en vertu duquel ils pourraient être modifiés par règlements édictés sous l'empire de cette article, et

(2) il existe une crainte justifiée de partialité du commissaire.

Dans sa plaidoirie, l'avocat de Gunn a traité de ces arguments; il a également formulé des objections à la demande de bref de *quo warranto*, alléguant notamment que la Couronne n'est pas valablement partie à l'action. L'avocat des compagnies intimées n'a présenté aucune argumentation quant au fond mais a demandé à la Cour, par requête, de rejeter la demande instituée contre les compagnies intimées aux motifs qu'elle ne révèle aucune cause d'action, qu'aucune demande de redressement ne leur a été faite et que la Cour n'était pas compétente pour émettre contre elle un bref de prohibition. Ayant conclu au rejet de la demande comme non fondée, il ne me semble pas nécessaire de statuer sur ces objections.

Selon la thèse invoquée par l'avocat des requérants à l'appui du premier motif d'opposition, la durée du travail, semble-t-il, relève des termes et conditions d'emploi et lorsqu'un agent négociateur a été accrédité en vertu de la Partie V du *Code canadien du travail*, ces termes ne peuvent plus être modifiés que par la négociation collective conformément à la Partie V qui prévaut contre la Partie III dans le cas des employés à l'égard desquels un agent négociateur a été accrédité, puisqu'elle est postérieure à cette dernière. On a soumis à l'appui de cette thèse que la Partie III et

between Part III and Part V as a whole with respect to employees for whom a bargaining agent had been certified and that if a change were made in the regulations under Part III the employer might be in violation of Part V for failure to bargain collectively. It was also said that a right had been conferred by subsection 110(1)¹ to bargain collectively and that the statute should be interpreted so as to protect that right.

In my opinion the statute is to be interpreted, if it can be, so as to avoid repugnancy between its Parts and, approaching its construction with this principle in mind, I do not consider the Parts to be repugnant to one another. The application of Part III is provided for in section 27 in terms broad enough to include the operations of the respondent companies. On this there does not appear to be any dispute between the parties. Nor was it suggested that there was any specific provision anywhere in the Code exempting from the application of Part III the operations of the respondent companies or operations generally wherein the employees have bargaining agents certified under Part V. The material before the Court suggests that there may be a question whether the employees of the respondent companies referred to as managers or agents are exempted from some of the provisions of Part III by section 27(3)(a) but this point is not in issue in the present proceeding. Further by section 28 it is provided that:

28. (1) This Part applies notwithstanding any other law or any custom, contract or arrangement, whether made before or after the 1st day of July 1965, but nothing in this Part shall be construed as affecting any rights or benefits of an employee under any law, custom, contract or arrangement that are more favourable to him than his rights or benefits under this Part.

(2) Nothing in this Part authorizes the doing of any work on Sunday that is prohibited by law.

In my view it is apparent from this that Parliament intended that the provisions of Part III and the general law of the land were to govern though within that context it would be open to employees to contract for more favourable hours of work terms than those provided for in Part III.

Next, as it seems to me, what is provided by sections 29, 30 and 32 are not definitely prescribed

¹ 110. (1) Every employee is free to join the trade union of his choice and to participate in its lawful activities.

la Partie V sont contradictoires dans leur ensemble à l'égard des employés pour lesquels un agent négociateur a été nommé et qu'advenant une modification des règlements édictés sous l'empire de la Partie III, l'employeur pourrait fort bien se trouver en violation de la Partie V pour défaut de négociation collective. On a également avancé que le paragraphe 110(1)¹ confère un droit à la négociation collective et que la Loi devrait être interprétée de façon à protéger ce droit.

A mon avis, autant que possible une loi doit être interprétée de façon à éviter toute contradiction interne et, après avoir examiné la Loi à la lumière de ce principe, je conclus que les Parties III et V de la Loi ne sont pas contradictoires. L'article 27 définit le champ d'application de la Partie III en des termes assez larges pour couvrir les activités des compagnies intimées. D'ailleurs les parties à l'action semblent s'entendre sur ce point. On ne soutient pas non plus qu'une disposition spécifique du Code soustrait du champ d'application de la Partie III les activités des compagnies intimées ou les activités pour lesquelles les employés ont généralement des agents négociateurs accrédités en vertu de la Partie V. Les documents soumis à la Cour révèlent qu'on peut se demander si l'article 27(3)a dispense de l'application de la Partie III les employés des compagnies intimées appelés directeurs ou agents, mais cette question n'a pas été soulevée en l'espèce. De plus, l'article 28 prévoit:

28. (1) La présente Partie s'applique nonobstant toute autre loi ou quelque coutume, contrat ou accord établi avant ou après le 1^{er} juillet 1965. Cependant, rien dans la présente Partie ne doit s'interpréter comme atteignant les droits ou avantages qu'a acquis un employé aux termes de quelque loi, coutume, contrat ou accord et qui lui sont plus favorables que ceux que la présente Partie lui attribue.

(2) Rien dans la présente Partie n'autorise l'exécution d'un travail dominical que la loi interdit.

A mon avis, cet article révèle clairement que le Parlement entendait faire prévaloir les dispositions de la Partie III et le droit général du territoire tout en permettant aux employés d'obtenir par contrat de meilleures conditions relatives à la durée du travail que celles prévues à la Partie III.

De plus, il semble que les articles 29, 30 et 32 ne prescrivent pas la durée du travail de façon défini-

¹ 110. (1) Tout employé est libre d'adhérer au syndicat de son choix et de participer à ses activités licites.

hours of work but merely the maximum hours that an employer may lawfully ask or contract with an employee to work. Under that limitation it is still open to the employee or his bargaining agent to contract for such hours of work terms as he and the employer can agree. Moreover, there is nothing in Part V which appears to me to so much as suggest that the right to bargain collectively with respect to hours of work and the procedure provided to secure collective bargaining must be treated as paramount and as overriding either the hours of work provisions of Part III, *i.e.*, sections 29 and 30, or the law enacted in Part III, *i.e.*, section 32.1, by which the application of the provisions of sections 29, 30 and 32 may be modified.

Finally, I find nothing in subsection 110(1) to support the applicants' contention and I think it is plain that changes in the regulations under Part III, even if requested or promoted by an employer, are made not by the employer but by the Governor in Council, and could not by themselves put the employer in breach of his obligations under the statute to bargain collectively with the bargaining agent of his employees. The submission on behalf of the applicants accordingly fails.

The submission that there is reasonable apprehension of bias on the part of the Commission arises in the following circumstances.

On or about November 28, 1975, the applicant union received from the Department of Labour a letter announcing the appointment of the Commission and enclosing a copy of the appointment. By the same courier the union also received a letter from Mr. Gunn which read as follows:

COMMISSION OF INQUIRY

November 19, 1975
Grain Services Union,
202—1810 Albert Street,
REGINA, Saskatchewan.
S4P 2S8

Dear Sirs:

I understand that the Deputy Minister of Labour has notified you of my appointment as a Commission of Inquiry into the responsibilities and hours of work of grain elevator managers.

I would be interested in any representations your organization wishes to make. Please submit written briefs within approximately three weeks of the date of this letter.

tive mais prévoient simplement la durée maximum du travail qu'un employeur est en droit de demander ou de convenir par contrat avec un employé éventuel. Sous réserve de ces restrictions, l'employé ou son agent négociateur peut conclure un contrat relatif à la durée du travail avec l'employeur. En outre, à mon avis, rien dans la Partie V n'indique que l'on doit considérer que le droit de négocier collectivement au sujet de la durée du travail et la procédure visant à garantir la négociation collective prévalent et l'emportent sur les dispositions de la Partie III concernant la durée du travail, c.-à-d. les articles 29 et 30, ou sur l'article 32.1 de la Partie III, qui permet de déroger aux articles 29, 30 et 32.

En dernier lieu, rien dans le paragraphe 110(1) n'étaye l'allégation des requérants et j'estime évident que les modifications des règlements édictés en vertu de la Partie III, qu'elles soient demandées ou réclamées par un employeur, doivent être effectuées par le gouverneur en conseil et non par l'employeur et qu'elles ne peuvent en elles-mêmes mettre l'employeur en état de violation de son obligation statutaire de participer à la négociation collective avec l'agent négociateur de ses employés. La prétention des requérants est donc rejetée.

L'allégation de crainte justifiée de partialité de la commission est fondée sur les circonstances suivantes:

Vers le 28 novembre 1975, le syndicat requérant a reçu du ministère de la Main-d'œuvre une lettre l'informant de la nomination de la commission et contenant une copie de cette nomination. Le syndicat a également reçu dans le même courrier, une lettre de Gunn dont voici le texte:

[TRADUCTION] COMMISSION D'ENQUÊTE

Le 19 novembre 1975
Grain Services Union
202—1810 rue Albert
REGINA (Saskatchewan)
S4P 2S8

Messieurs,

Il semble que le sous-ministre du Travail vous ait informés de ma nomination en qualité de commissaire enquêteur pour étudier les fonctions et la durée du travail des directeurs d'éleveurs à grain.

Je souhaiterais prendre connaissance de vos observations à ce sujet, que vous voudrez bien me faire tenir sous forme de rapport écrit dans les 3 semaines qui viennent.

I will contact you regarding the date and place of any hearings. Should it be decided that public hearings will not be necessary, all briefs received will be circulated.

Would you please direct any correspondence and copies of your brief to the Secretary of the Commission, Mrs. J. A. Weinman, Room 914, Sir Wilfred Laurier Building, 340 Laurier Avenue West, Ottawa, Ontario, K1A 0J2. Mrs. Weinman may also be reached at 997-3010.

The appointment of a commission of inquiry came as a surprise to the applicant union which was not aware that representations had been made to the Department by the elevator companies. Paragraph 13 of the affidavit of W. G. Gilbey filed in support of the application, and subsequent paragraphs dealing with matters which followed in which the Commissioner was involved read as follows:

13. THAT prior to November 28th, 1975, when the said letters were received, the Applicant Union had had no notice of any discussions of any kind concerning hours of work being carried on between representatives of Saskatchewan Wheat Pool, Manitoba Pool Elevators and officials of the Labour Standards Branch of the Canada Department of Labour. Further, the Applicant trade union had no knowledge of and was not consulted as to the appointment of the said Commission of Inquiry, prior to its appointment. Until receipt of the said letters, the Applicant Union had bargained in good faith with representatives of Saskatchewan Wheat Pool and Manitoba Pool Elevators concerning the matters referred to in the appointment of the said Commission and had been of the view that the said companies were also bargaining in good faith.

14. THAT following receipt of the letters aforesaid, I met in Regina, Saskatchewan, on December 8th, 1975 with the Respondent, GUNN, and one Phillip Ponting, a solicitor representing Saskatchewan Wheat Pool and Manitoba Pool Elevators, among other grain companies. Shortly thereafter, I contacted the said Ponting by telephone and requested copies of all correspondence which had passed between the said Ponting as solicitor for Saskatchewan Wheat Pool and Manitoba Pool Elevators, and the Canada Department of Labour. I was informed by the said Ponting that the manager of personnel for Saskatchewan Wheat Pool, one Metro Kereluke, had requested that the correspondence not be furnished to us until he had had an opportunity to check the matter with other grain companies.

16. THAT on or about December 18th, 1975 the Respondent, GUNN, telephoned me to request a meeting at Winnipeg on January 12th and 13th, 1976. During the said conversation I asked the said Respondent to provide the Union with copies of all correspondence passing between the companies aforesaid and the Canada Department of Labour. The Respondent, GUNN, replied that he required permission from the Deputy Minister of Labour to release the said documents.

17. THAT on or about December 23rd, 1975 I received from the Respondent, GUNN, a copy of a letter dated August 8th, 1975 from Ponting aforesaid to T. M. Eberlee aforesaid, concerning hours of work for country elevator managers. Attached hereto and marked as Exhibit "K" to this my affidavit is a true

Je vous informerai des temps et lieu des audiences. S'il n'est pas jugé nécessaire de tenir des audiences publiques, tous les rapports vous seront distribués.

Veillez adresser votre correspondance et les copies du rapport au secrétaire de la commission, M^{me} J. A. Weinman, bureau 914, au Sir Wilfrid Laurier, 340 ouest rue Laurier, Ottawa (Ontario), K1A 0J2. Vous pouvez joindre M^{me} Weinman au 997-3010.

La nomination d'une commission d'enquête a étonné le syndicat requérant qui ne savait pas que les compagnies d'éleveurs avaient saisi le Ministère de la question. Les paragraphes 13 et suivants de l'affidavit de W. G. Gilbey, déposé à l'appui de la requête, traitant de questions concernant le commissaire, disent que:

[TRADUCTION] 13. Avant le 28 novembre 1975, date de réception desdites lettres, le syndicat requérant ne savait pas que des discussions relatives à la durée du travail avaient été engagées entre les représentants du Saskatchewan Wheat Pool, du Manitoba Pool Elevators et les fonctionnaires de la section des normes du travail du ministère du Travail du Canada. En outre, le syndicat requérant n'était pas au courant de la nomination de ladite commission d'enquête et n'a pas été consulté à ce sujet avant la nomination. Avant de recevoir lesdites lettres, le syndicat requérant a négocié de bonne foi avec les représentants du Saskatchewan Wheat Pool et du Manitoba Pool Elevators relativement aux questions mentionnées dans la nomination de ladite commission et croyaient qu'il en était de même de la part des compagnies.

14. Après réception des lettres susmentionnées, j'ai rencontré le 8 décembre 1975, à Regina (Saskatchewan), l'intimé, GUNN, et un certain Phillip Ponting, avocat de Saskatchewan Wheat Pool et de Manitoba Pool Elevators et de certaines autres compagnies de grain. Peu après, j'ai téléphoné audit Ponting pour lui demander des copies de toute la correspondance échangée par Ponting, à titre d'avocat de Saskatchewan Wheat Pool et de Manitoba Pool Elevators, et le ministère du Travail du Canada. Ponting m'a répondu que le directeur du personnel de Saskatchewan Wheat Pool, un certain Metro Kereluke, avait demandé de ne pas divulguer cette correspondance avant qu'il ait pu en discuter avec d'autres compagnies de grain.

16. Vers le 18 décembre 1975, l'intimé, GUNN, m'a téléphoné pour me convoquer à une réunion à Winnipeg les 12 et 13 janvier 1976. Au cours de cette conversation, je lui ai demandé de remettre au syndicat les copies de toute la correspondance échangée par les compagnies susmentionnées et le ministère du Travail du Canada. L'intimé, GUNN, m'a répondu qu'il devait obtenir l'autorisation du sous-ministre du Travail avant de divulguer ces documents.

17. Vers le 23 décembre 1975, j'ai reçu de l'intimé GUNN, la copie d'une lettre de Ponting datée du 8 août 1975 et adressée à T. M. Eberlee, qui traitait de la durée du travail des agents d'éleveurs ruraux. Vous trouverez ci-annexée et marquée pièce «K» une photocopie conforme de ladite lettre. Ledit

photostatic copy of the said letter. The said Union had not been provided with a copy of the said letter prior to that time and had no knowledge that it had been written.

18. THAT on January 12th, 1976 I attended in Winnipeg at a meeting with the Respondent, GUNN, and the said Ponting. I was accompanied by Marjorie Steffensen, Assistant Secretary-Manager of Grain Services Union, and by Gwen Randall, solicitor for the said Union. At the said meeting, I took the position that the Respondent companies had communicated with officials of the Canada Department of Labour concerning hours of work without our knowledge and that as a result of the said communications, the Commission of Inquiry had been appointed, again without our knowledge or any consultation with us. I stated further that in our opinion the said appointment interfered substantially with collective bargaining which had taken place between the Union and the said companies. I further stated that it was our opinion that if the Department of Labour had been fully aware of the situation, perhaps the appointment of the Commission of Inquiry would not have been made. In reply, Ponting, as solicitor for the companies aforesaid, agreed that, in fact, the Commission of Inquiry might not have been appointed if the Department had been aware of all the facts but that he felt that the Commission should proceed nonetheless.

19. THAT after some further discussions, the Respondent, GUNN, stated that he also was of the opinion that the said Commission ought not to have been appointed under the circumstances, and he suggested that all representatives journey to Ottawa to put the matter before the said Eberlee, Deputy Minister of Labour.

20. THAT on January 13th, 1976 I met in Ottawa with the said T. M. Eberlee, Deputy Minister of Labour, together with Marjorie Steffensen and Gwen Randall aforesaid. The said Ponting and the said GUNN were also in attendance, together with a number of officials from the Canada Department of Labour. The said Eberlee indicated that he would inform both parties as soon as possible of his decision.

21. THAT on January 19th, 1976 I met in Winnipeg with the said Eberlee, together with Marjorie Steffensen and Gwen Randall as aforesaid. The said Ponting and the said GUNN were also in attendance, together with representatives of Alberta Wheat Pool and Saskatchewan Wheat Pool. The said Eberlee informed us that he was of the view that the Commission should proceed and the procedural details should be worked out with the Respondent, GUNN, at that meeting. At the said meeting I again requested that we be provided with copies of all correspondence which had taken place between the solicitor for Saskatchewan Wheat Pool and Manitoba Pool Elevators, and the Canada Department of Labour. Copies of some correspondence were provided at the meeting. Again, this was the first time the said Union had seen or received copies of the said correspondence.

22. THAT by a letter dated the 21st day of January, A.D. 1976, the solicitors for the Applicant Union wrote to the Secretary of the Commission, renewing our request for copies of all correspondence. Attached hereto and marked as Exhibit "L" to this my affidavit is a true photostatic copy of the said letter.

23. THAT by a letter dated the 27th day of January, A.D. 1976, the said Secretary replied to the solicitors for the Applicant, enclosing a copy of a letter dated September 10th, 1975 from the said Eberlee to Ponting aforesaid. Attached hereto and

syndicat n'avait pas reçu de copie de la lettre avant cette date et en ignorait l'existence.

18. Le 12 janvier 1976, j'ai assisté à une réunion à Winnipeg avec l'intimé GUNN et ledit Ponting. Marjorie Steffensen, secrétaire gérante adjointe du Grain Services Union, et Gwen Randall, avocate du syndicat, m'accompagnaient. A cette réunion, j'ai soutenu que les compagnies intimées avaient discuté de la durée du travail avec les fonctionnaires du ministère du Travail du Canada sans nous en avoir fait part et que ces discussions avaient donné lieu à la nomination de la commission d'enquête sans nous en informer ni nous consulter. J'ai également déclaré qu'à notre avis, ladite Commission s'immisçait dans la négociation collective en cours entre le syndicat et lesdites compagnies. J'ai ajouté que nous pensions que si le Ministre avait connu tous les aspects de la situation, il n'aurait peut-être pas nommé une commission d'enquête. En réponse, Ponting a admis au nom desdites compagnies que si le Ministre avait connu tous les faits, il n'aurait peut-être pas institué une commission d'enquête mais il a soutenu qu'à son avis la Commission devait tout de même procéder à l'enquête.

19. A la suite d'autres discussions, l'intimé, GUNN, a lui aussi déclaré qu'il pensait que, dans les circonstances, la commission n'aurait pas dû être instituée et il a proposé que tous les représentants se rendent à Ottawa en vue de soumettre l'affaire à Eberlee, sous-ministre du Travail.

20. Le 13 janvier 1976, Marjorie Steffensen, Gwen Randall et moi-même avons rencontré à Ottawa ledit T. M. Eberlee, sous-ministre du Travail. Ponting et GUNN, de même que plusieurs fonctionnaires du ministère du Travail du Canada, étaient présents. Ledit Eberlee déclara qu'il informerait les parties de sa décision dès que possible.

21. Le 19 janvier 1976, Marjorie Steffensen, Gwen Randall et moi-même avons rencontré à Winnipeg ledit Eberlee, sous-ministre du Travail. Ponting et GUNN, ainsi que des représentants du Alberta Wheat Pool et du Saskatchewan Wheat Pool, étaient présents. Ledit Eberlee nous fit alors part de son opinion selon laquelle la commission devait procéder à l'enquête et que les détails de procédure devraient être réglés avec l'intimé GUNN à cette même réunion. J'ai alors à nouveau demandé qu'on nous fournisse des copies de toute la correspondance échangée par l'avocat du Saskatchewan Wheat Pool et du Manitoba Pool Elevators et le ministère du Travail du Canada. On m'a remis à la réunion des copies d'une partie de la correspondance. C'était la première fois que ledit syndicat prenait connaissance ou recevait des copies de ladite correspondance.

22. Par lettre datée du 21 janvier 1976, et adressée au secrétaire de la commission, les avocats du syndicat requérant ont à nouveau demandé des copies de toute la correspondance. Vous trouverez ci-jointe et marquée pièce «L» une photocopie conforme de cette lettre.

23. Par lettre datée du 27 janvier 1976, ledit secrétaire a répondu aux avocats du requérant et a joint une copie d'une lettre dudit Eberlee adressée audit Ponting le 10 septembre 1975. Vous trouverez ci-jointe et marquée pièce «M» une

marked as Exhibit "M" to this my affidavit is a true photostatic copy of the said letter.

On February 24, 1975, the applicant union wrote to the Minister of Labour concerning the appointment of the Commission and on April 7, 1975, its representatives met him at Ottawa but the Minister decided that the Commission should proceed. In the meantime the union had also written to the respondent companies requesting them to commence collective bargaining with respect to the hours of work of their manager/agent employees.

Paragraphs 31 and 32 of the affidavit and the letter referred to in paragraph 32 set out the matter on which the alleged apprehension of bias is based. They read:

31. THAT on the 22nd day of April, A.D. 1976 I met in Winnipeg with the Respondent, GUNN, and Ponting aforesaid. I was accompanied by Marjorie Steffensen and George Taylor aforesaid. The meeting commenced at 2 p.m., at which time the Respondent, GUNN, stated that he had met that morning with the said Ponting, and with representatives of Saskatchewan Wheat Pool and Manitoba Pool Elevators, in the absence of counsel or representatives for the Applicant Union. The said George Taylor took objection to this meeting having taken place but no explanation was given by the Respondent, GUNN.

32. THAT on April 23rd, 1976 I caused a letter to be written and mailed to the Respondent, GUNN, concerning this matter and attached hereto and marked as Exhibit "T" to this my affidavit is a true photostatic copy of the said letter.

GRAIN SERVICES UNION (C.L.C.)

April 23, 1976.

Mr. J. S. Gunn,
Commission of Inquiry,
c/o Mrs. J. A. Weinman,
Labour Canada,
Ottawa, Ontario.
K1A 0J2.

Dear Mr. Gunn:

In the absence of our counsel, Mr. Taylor, we ourselves are writing to confirm the proposal which we made at the meeting in Winnipeg on April 22, 1976.

As you know, we were astonished to find, upon arriving at the meeting, that the Commissioner had met that morning with representatives of the employers in our absence. We were even more astonished to find when we arrived that the employers were represented only by their counsel, although we had understood, and our understanding had been confirmed by one of the employers, that they would be present when we met with Mr. Gunn. These two circumstances gave us, and continue to give us, serious concern. In particular, in our opinion they made any effective discussion of averaging of hours pointless.

As a result, and after giving careful consideration to the situation as we saw it, our counsel made a proposal that the

photocopie conforme de ladite lettre.

Le 24 février 1975, le syndicat requérant a écrit au ministre du Travail au sujet de la nomination de la commission et, le 7 avril 1975, ses représentants l'ont rencontré à Ottawa, mais le Ministre a décidé que la commission devait procéder à l'enquête. Entre temps le syndicat a également écrit aux compagnies intimées afin de leur demander de commencer la négociation collective relativement à la durée du travail de leurs employés exerçant les fonctions de gérant agent.

Les paragraphes 31 et 32 de l'affidavit et la lettre mentionnée au paragraphe 32 exposent le fondement de l'allégation de partialité. En voici le texte:

[TRADUCTION] 31. Le 22 avril 1976, j'ai rencontré à Winnipeg l'intimé GUNN et Ponting. Marjorie Steffensen et George Taylor étaient avec moi. La réunion a débuté à 14 heures et l'intimé GUNN a alors déclaré avoir tenu une réunion le matin même avec Ponting et les représentants du Saskatchewan Wheat Pool et du Manitoba Pool Elevators, en l'absence des avocats ou des représentants du syndicat requérant. Ledit George Taylor a protesté contre cette réunion mais l'intimé GUNN n'a fourni aucune explication à ce sujet.

32. Le 23 avril 1976, j'ai vu à la rédaction et à l'envoi à GUNN d'une lettre traitant de cette question; vous trouverez annexée aux présentes et marquée pièce «T» une photocopie conforme de cette lettre.

GRAIN SERVICES UNION (C.T.C.)

Le 23 avril 1976.

Monsieur J. S. Gunn,
Commission d'enquête,
a/s M^{me} J. A. Weinman,
Travail Canada,
Ottawa (Ontario).
K1A 0J2.

Monsieur,

En l'absence de notre avocat, Maître Taylor, nous vous confirmons la proposition faite lors de la réunion tenue à Winnipeg, le 22 avril 1976.

Comme vous le savez, nous avons appris à notre étonnement au début de la réunion que le commissaire avait rencontré en notre absence les représentants des employeurs le matin même de la réunion. Notre étonnement fut encore plus grand lorsque nous avons constaté à la réunion que les employeurs n'étaient représentés que par leurs avocats alors qu'il avait été convenu, et cela a été confirmé par l'un des employeurs, qu'ils assisteraient à la réunion de Monsieur Gunn et nous-mêmes. Cette situation nous a inquiétés et nous inquiète encore, car elle interdit toute discussion valable sur la durée moyenne du travail.

En conséquence, après avoir sérieusement étudié la question avec nous, notre avocat a proposé que le commissaire convoque

Commissioner convene and preside over a meeting attended by representatives of the employers, with their counsel; representatives of the Union, with their counsel, at least two representatives of the Department of Labour including the Deputy Minister and the Director of the Labour Standards Division.

Our proposal contemplated that the meeting might involve three phases:

(1) A determination whether or not the employers are prepared to consider and attempt to agree upon the application of averaging of hours in the industry.

(2) If this first phase produced agreement on the principle, then the second phase would involve discussion of concrete terms of averaging with a view to arriving at a mutual agreement acceptable to the employers and the Union, and the Department.

(3) If such agreement was reached, then the method of implementation, through the Department in the case of unorganized employees, and through negotiations in the case of the organized employees, could be settled.

We envisaged that this procedure would be far more likely to produce positive results, and if successful would render the Commission unnecessary.

We urge that you give our proposal the most careful consideration, and respond as soon as possible.

Yours truly,

W. G. Gilbey,
Secretary-Manager.

c.c. Hon. John Munro,
Minister of Labour.

There was no cross-examination of Mr. Gilbey on his affidavit and no evidence was offered on behalf of the respondents. In the circumstances it is, I think, to be inferred that the subject matter of conversation between the Commissioner and Mr. Ponting and whoever else was present at the meeting on the morning of April 22 was the inquiry and matters to be dealt with in the course of it. But there is no evidence of what was said by anyone present at the meeting.

The applicants' submission was that the conduct of the Commissioner in holding a meeting with representatives of the elevator companies, including the two respondent companies, in the absence of representatives of the union raises a reasonable apprehension of bias. In support of this position counsel referred to the judgment of the Supreme Court in the recent case of the *Committee for Justice and Liberty v. National Energy Board* [(1976) 9 N.R. 115] and submitted that the function of the Commissioner was analogous to that of the National Energy Board in that case and was a judicial or quasi-judicial proceeding because the

et préside une réunion des représentants des employeurs et de leurs avocats, des représentants du syndicat et de leurs avocats et d'au moins deux représentants du ministère du Travail dont le sous-ministre du Travail et le directeur de la Division des normes du Travail.

^a Nous avons suggéré dans notre proposition trois étapes:

(1) Tout d'abord déterminer si les employeurs sont disposés ou non à étudier et considérer la demande d'établir une durée moyenne de travail dans l'industrie.

^b (2) Si l'on parvient à une entente de principe sur la première étape, il s'agira en second lieu de discuter concrètement de cette moyenne en vue de conclure un accord que les employeurs, le syndicat et le Ministère considéreront acceptable.

^c (3) Si l'on conclut un tel accord, il faudra alors fixer les modalités de sa mise en œuvre, par le Ministère, dans le cas des employés non syndiqués et, par négociation collective, dans le cas des employés syndiqués.

Nous considérons que cette façon de procéder est plus susceptible de conduire à des résultats positifs et qu'en cas de succès, la commission ne serait plus nécessaire.

^d Nous vous demandons instamment d'étudier attentivement notre proposition et de nous répondre dès que possible.

Veillez agréer l'expression de notre considération distinguée.

W. G. Gilbey,
Secrétaire général.

^e c.c. L'Honorable John Munro,
Ministre du Travail.

^f Gilbey n'a pas été contre-interrogé au sujet de son affidavit et les intimés n'ont soumis aucune preuve. Vu les circonstances, j'en déduis que le commissaire, Ponting et tous ceux qui ont assisté à la réunion de la matinée du 22 avril ont discuté de l'enquête et des points qu'elle devait aborder. ^g Cependant il n'y a aucune preuve sur ce qui a été dit pendant cette réunion.

^h Les requérants soutiennent qu'en tenant une réunion avec les représentants des compagnies d'élevateurs, dont les deux compagnies intimées, en l'absence des représentants du syndicat, le commissaire a adopté une conduite qui soulève une crainte justifiée de partialité. A l'appui de sa thèse, ⁱ l'avocat s'est référé à l'affaire récente *Committee for Justice and Liberty c. L'Office national de l'énergie* [(1976) 9 N.R. 115] et a avancé que le rôle du commissaire est analogue à celui de l'Office national de l'énergie dans l'affaire précitée et ^j est de nature judiciaire ou quasi judiciaire car les recommandations de la commission, si elles sont

Commission's recommendations, if adopted, might affect the rights of parties and because the Commission has the powers of a Commissioner under the *Inquiries Act* to enforce the attendance of witnesses and to take evidence under oath. It was also said that even if the inquiry was neither judicial nor quasi-judicial in character the applicants were still entitled to an impartial hearing held in accordance with the principles of natural justice.

On this point Laskin C.J.C., speaking for the majority in the *National Energy Board* case said at page 130 of his reasons for judgment:

What must be kept in mind here is that we are concerned with a s. 44 application in respect of which, in my opinion, the Board's function is quasi-judicial or, at least, is a function which it must discharge in accordance with rules of natural justice, not necessarily the full range of such rules that would apply to a Court (although I note that the Board is a Court of record under s. 10 of its Act) but certainly to a degree that would reflect integrity of its proceedings and impartiality in the conduct of those proceedings. This is not, however, a prescription that would govern an inquiry under ss. 14(2) and 22.

It appears to me that the function of an inquiry under section 62 of the *Canada Labour Code*, which is simply to inquire and impliedly to report², is more closely analogous to that of inquiries under subsection 14(2) and section 22 of the *National Energy Board Act*³ or to the inquiry under the *Income Tax Act* considered in *Guay v. Lafleur*⁴ where the statute gave to the person appointed authority to hold an inquiry and conferred on him the powers of a Commissioner under sections 4, 5 and 11 of the *Inquiries Act*. In that case the basis of the judgment of the majority that the respondent, who was one of a number of persons whose affairs were the subject of the inquiry, was not entitled to be present was, as it seems to me, that the inquiry was a private investigation and the person holding it had no authority to decide or adjudicate upon anything. Here the matters to be investigated are perhaps of not so private a character but the feature that the Commissioner has no

adoptées, peuvent affecter les droits des parties et la commission possède les pouvoirs d'un commissaire nommé en vertu de la *Loi sur les enquêtes* pour contraindre les témoins à comparaître et à témoigner sous serment. Il a également soutenu que même si une enquête n'est ni judiciaire ni quasi judiciaire, les requérants ont néanmoins droit à une audition impartiale en conformité des principes de la justice naturelle.

Sur ce point, le juge en chef Laskin, parlant au nom de la majorité de la Cour dans l'arrêt *L'Office national de l'énergie* a déclaré:

Il faut se rappeler, en l'espèce, qu'il s'agit d'une demande en vertu de l'art. 44, où, à mon avis, le rôle de l'Office est quasi-judiciaire ou, du moins, doit être exercé conformément aux principes de justice naturelle; même s'il n'est pas nécessairement soumis à toutes les règles qui s'appliquent à un tribunal il l'est certainement à un degré suffisant pour être tenu de manifester l'intégrité de sa procédure et son impartialité (je note cependant que l'Office est une cour d'archives en vertu de l'art. 10 de sa loi constitutive). Toutefois ces principes ne s'appliquent pas à une enquête menée en vertu du par. (2) de l'art. 14 ou de l'art. 22.

Il me semble qu'une enquête en vertu de l'article 62 du *Code canadien du travail*, qui consiste uniquement à faire une enquête et un rapport², se rapproche plus des enquêtes tenues en vertu du paragraphe 14(2) et de l'article 22 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*³ ou des enquêtes effectuées sous l'empire de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, comme celle en cause dans l'affaire *Guay c. Lafleur*⁴, où la Loi conférait à la personne nommée le pouvoir de tenir une enquête et l'investissait des pouvoirs d'un commissaire en vertu des articles 4, 5 et 11 de la *Loi sur les enquêtes*. Dans cette affaire, le jugement de la majorité semble être fondé sur le fait que l'intimé, qui faisait partie d'un certain nombre de personnes dont les affaires faisaient l'objet d'enquêtes, n'avait pas le droit d'être présent car il s'agissait d'une enquête privée et l'enquêteur ne possédait aucun pouvoir de décision. En l'espèce, l'objet de l'enquête n'est peut-être pas de nature privée mais le commissaire n'a

² See subsection 32.1(2).

³ For the purposes of an inquiry under section 14(2) the Board has under subsection 10(3), with respect to obtaining evidence, the powers of a superior court of record and for the purposes of section 22 it has, under section 24, the powers of Commissioners under Part I of the *Inquiries Act*.

⁴ [1965] S.C.R. 12.

² Voir le paragraphe 32.1(2).

³ Aux fins d'une enquête en vertu de l'article 14(2), le paragraphe 10(3) confère à l'Office pour recueillir des témoignages, les pouvoirs d'une cour supérieure d'archives et, aux fins de l'article 22, l'article 24 l'investit des pouvoirs d'un commissaire en vertu de la Partie I de la *Loi sur les enquêtes*.

⁴ [1965] R.C.S. 12.

authority to decide anything is present and it appears to me to distinguish the present situation from that in the *National Energy Board* case (*supra*) where under section 44 of the *National Energy Board Act* the Board was empowered to decide whether a certificate should issue and to order, subject to the approval of the Governor in Council, that it issue.

In his dissenting judgment in *Guay v. Lafleur* (*supra*), Hall J. made the point that in fact the person holding the inquiry was not excluded from making recommendations and that the reality of the situation was that in such cases the decision was made by the person inquiring and was put out in the name of the Deputy Minister.

In the present case the appointment itself went further than either section 62 or subsection 32.1(2) in not merely authorizing an inquiry and report but in asking as well for the Commissioner's recommendations, which it can be assumed may ultimately have some effect on any decision which the Governor in Council may take. The situation is thus not precisely analogous to that in *Guay v. Lafleur* nor to that in the *National Energy Board* case and appears to be somewhere between the two.

I am of the opinion that the inquiry contemplated by subsection 32.1(2) as a preliminary to the exercise by the Governor in Council of the powers conferred by subsection 32.1(1) is not of a judicial or quasi-judicial nature and is not required to be conducted as if there were a *lis* between competing parties or as if it were a proceeding in which the *audi alteram partem* rule applied in favour of the applicants. I prefer, however, not to decide the matter on that point and propose to deal with it on the assumption that the inquiry is of a quasi-judicial nature and that the *audi alteram partem* rule does apply.

That, however, is far from saying that the Commissioner must hold some sort of trial, or that the applicants are entitled to a confrontation with the representatives of the elevator companies before the Commissioner, or indeed that the Commissioner need hold an oral hearing. In point of law, as I view it, the most that the applicants are entitled to under the rule is to be made aware, in one way or another, of what is being put before the Commis-

pas le pouvoir de prendre une décision et cela suffit à mon avis pour faire une distinction entre la présente affaire et l'arrêt *L'Office national de l'énergie* (précité) où l'article 44 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* habilite l'Office à décider s'il y a lieu de délivrer un certificat et, sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil, à rendre une ordonnance à cet effet.

Dans l'arrêt *Guay c. Lafleur* (précité), le juge Hall, dissident, souligna que celui qui tenait l'enquête pouvait faire des recommandations et qu'en réalité, dans de tels cas, la décision est prise par celui qui mène l'enquête mais est rendue au nom du sous-ministre.

En l'espèce, la nomination elle-même confère plus de pouvoirs que l'article 62 ou le paragraphe 32.1(2) car elle n'autorise pas uniquement la tenue d'une enquête et la présentation d'un rapport mais elle demande également au commissaire de faire des recommandations; on peut donc supposer que celles-ci peuvent influencer la décision du gouverneur en conseil. La situation n'est donc pas en tous points analogue à celle de l'affaire *Guay c. Lafleur*, ni à celle de l'arrêt *L'Office national de l'énergie* et semble se ranger entre les deux.

Je pense que l'enquête prévue au paragraphe 32.1(2), à titre d'étape préliminaire à l'exercice par le gouverneur en conseil des pouvoirs conférés par le paragraphe 32.1(1), n'est pas de nature judiciaire ni quasi judiciaire et ne doit pas obligatoirement être conduite comme s'il existait un *lis* entre les parties ou comme s'il s'agissait d'une procédure soumise à la règle *audi alteram partem*, appliquée en faveur des requérants. Je préfère toutefois ne pas trancher l'affaire sur ce point et prendre pour hypothèse qu'il s'agit d'une enquête quasi judiciaire soumise à la règle *audi alteram partem*.

Cela ne revient toutefois pas à dire que le commissaire doit tenir un genre de procès ni que les requérants ont droit à une confrontation avec les compagnies d'élévateurs devant lui ni même que le commissaire doit tenir une audition. A mon avis, en droit, la règle accorde tout au plus aux requérants le droit de prendre connaissance de quelque façon des documents communiqués au commissaire par les autres parties et d'avoir la possibilité

sioner by others, and to be given a fair and reasonable opportunity to make their own representations in reply. The procedure for according or protecting such right, no procedure having been prescribed by statute or regulation, was for the Commissioner to determine and there was, as I see it, no reason why he could not adopt a procedure of hearing interested parties in the absence of other interested parties so long as the principle stated by Lord Loreburn in *Board of Education v. Rice*⁵ was observed.

In my view it is against this background of what rights the applicants may have that the facts relied on by the applicants as showing a reasonable apprehension of bias must be judged. No rule of law was breached by the Commissioner having a meeting with representatives of the elevator companies in the absence of the representatives of the union and there is no evidence that anything whatever likely to influence the view of the Commissioner or to form a basis for any conclusion by him on the merits of the matters to be investigated was said during whatever discussions took place. Nor is there evidence that Mr. Gunn was ever asked to state for the information of the applicants what had been said at the meeting so that the applicants might make representations in regard thereto. This may be contrasted with the union's earlier conduct, as disclosed by the affidavit, in demanding copies of correspondence which had passed between the companies and the Department. And while the letter written by the union the day after the meeting indicates that the union was concerned that the meeting had taken place without its knowledge and in its absence, it is noteworthy that nowhere in the letter is any apprehension of bias expressed or any objection taken to the inquiry being proceeded with by Mr. Gunn. Instead what is found in the letter is a proposal of sorts which the union hoped might render an inquiry unnecessary, and in which the suggestion was made that Mr. Gunn be the Chairman of a meeting between representatives of the department, the union and the companies.

⁵ [1911] A.C. 179 at page 182:

They can obtain information in any way they think best, always giving a fair opportunity to those who are parties in the controversy for correcting or contradicting any relevant statement prejudicial to their view.

suffisante et raisonnable d'y répondre en soumettant leur argumentation. En l'absence d'une loi ou d'un règlement prévoyant la procédure à suivre pour accorder ou protéger ce droit, il appartenait au commissaire de la déterminer. Or, à mon avis, dans la mesure où il respectait les principes énoncés par lord Loreburn dans l'arrêt *Board of Education c. Rice*⁵, rien ne l'empêchait de choisir une procédure d'audition où il entendrait les parties intéressées séparément.

A mon avis, c'est à la lumière des droits des requérants ainsi définis que l'on doit apprécier les faits invoqués pour étayer leur allégation de partialité. Le commissaire n'a violé aucune règle de droit en recontrant les représentants des compagnies d'élevateurs en l'absence des représentants du syndicat et aucune preuve n'indique que ces discussions ont influencé le commissaire ou ont été à l'origine de ses conclusions sur le fond de l'affaire soumise à l'enquête. Rien dans la preuve n'indique en outre que les requérants ont demandé à Gunn de les informer des propos tenus à la réunion afin de pouvoir faire des représentations à cet égard. On peut comparer cette attitude à celle que le syndicat avait adoptée, selon l'affidavit, lorsqu'il a demandé des copies de la correspondance échangée par les compagnies et le Ministère. En outre, même si dans une lettre rédigée le lendemain de la réunion, le syndicat exprime son inquiétude au sujet de la tenue de cette réunion à son insu et en son absence, il est important de remarquer qu'il ne fait part d'aucune crainte de partialité ni d'aucune objection à l'enquête menée par Gunn. Au lieu de cela, dans sa lettre, le syndicat soumet une proposition visant à rendre l'enquête inutile, recommandant notamment que Gunn préside une réunion entre les représentants du Ministère, du syndicat et des compagnies.

⁵ [1911] A.C. 179 à la page 182:

[TRADUCTION] Il peut obtenir des renseignements de la manière qu'il juge la meilleure, en donnant toujours aux parties engagées dans la controverse une possibilité suffisante de corriger ou de contredire toute déclaration pertinente portant préjudice à leur cause.

In my opinion the extent of any rights the applicants may have as a result of the meeting of the Commissioner with elevator company representatives on the morning of April 12, 1976, is to be informed of what transpired at the meeting and to be afforded a reasonable opportunity to make representations to the Commissioner on the subject matter and the evidence that such a meeting was held establishes neither bias nor any reasonable apprehension of bias on the part of Mr. Gunn.

The application accordingly fails and it will be dismissed with costs against the relators, William Gilbey and Majorie Steffensen and the applicant, Grain Services Union.

A mon avis, en ce qui concerne la réunion du commissaire et des représentants des compagnies d'élevateurs, dans la matinée du 12 avril, 1976, les requérants ont uniquement le droit d'être informés des propos tenus à la réunion et d'avoir la possibilité raisonnable de présenter leurs observations au commissaire à cet égard. La preuve de la tenue de cette réunion ne démontre aucune partialité ni ne justifie aucune crainte de partialité de Gunn.

La requête est donc rejetée avec dépens contre les quasi-demandeurs William Gilbey et Marjorie Steffensen, et le requérant, Grain Services Union.